

## **Vollzugshinweise**

### **des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten Rheinland-Pfalz** **zur Auslegung und Anwendung** **des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots und Zielerreichungsgebots** **nach den §§ 27 bzw. 47 WHG sowie zu den Ausnahmen nach den §§ 31 Abs. 2** **bzw. 47 Abs. 3 Satz 1 WHG (Artikel 4 WRRL)**

#### INHALT

- 1. Geltungsbereich und allgemeiner Inhalt des Verschlechterungsverbots**
  - 1.1 Das Verschlechterungsverbot gilt für die Zulassung einzelner Vorhaben
  - 1.2 Geltung bei anderen als wasserrechtlichen Zulassungsverfahren
  - 1.3 Die Verschlechterung muss sich auf den Wasserkörper beziehen
  - 1.4 Geltung für „nicht berichtspflichtige“ Gewässer
  - 1.5 Eine Verschlechterung einzelner Qualitätskomponenten ist entscheidend
  - 1.6 Maßgeblicher Ausgangszustand für die Beurteilung einer Verschlechterung
  - 1.7 Messbarkeit der Verschlechterung
  - 1.8 Erheblichkeits- und Irrelevanzschwellen
  - 1.9 Kurzzeitige, nicht dauerhafte Verschlechterungen
  - 1.10 Möglichkeiten des Ausgleichs einer Verschlechterung
  
- 2. Verschlechterung bei Oberflächengewässern**
  - 2.1 Verschlechterung des ökologischen Zustands/Potentials
    - 2.1.1 Beim ökologischen Zustand/Potential kommt es entscheidend auf die biologischen Qualitätskomponenten an
    - 2.1.2 Bewertung des Zustands der biologischen Qualitätskomponenten und Prognose der Auswirkungen eines Vorhabens
  - 2.2 Verschlechterung des chemischen Zustands
  
- 3. Verschlechterung des Grundwassers**
  - 3.1 Verschlechterung des chemischen Zustands
  - 3.2 Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands
  
- 4. Ausnahme vom Verschlechterungsverbot**
  - 4.1 Prüfung und Darlegung der Voraussetzungen für eine Ausnahme
  - 4.2 Ausnahme bei Oberflächengewässern nach § 31 Abs. 2 WHG
    - 4.2.1 Ausnahme bei Veränderung der physischen Gewässereigenschaften
    - 4.2.2 Ausnahme bei Veränderung der chemischen Gewässereigenschaften
  - 4.3 Ausnahme bei Grundwasser nach § 47 Abs. 3 Satz 1 WHG
  - 4.4 Aufnahme der Ausnahme in den Bewirtschaftungsplan

**5. Das Zielerreichungsgebot nach den §§ 27 und 47 WHG**

**6. Fachbeitrag Wasserrahmenrichtlinie**

6.1 Antragsunterlagen

6.2 Inhalt des Fachbeitrags Wasserrahmenrichtlinie

6.3 Informationen des geltenden Bewirtschaftungsplans zum Gewässerzustand

6.4 Berücksichtigung und Beschaffung aktuellerer Informationen

6.5 Prüfung durch die Zulassungsbehörde

Anlage: Rechtsprechungsübersicht

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit Urteil vom 1.07.2015 (Weservertiefung) Antworten auf zwei wesentliche Fragestellungen zum Verschlechterungsverbot gegeben, die im wasserrechtlichen Vollzug zu beachten sind. Auch aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 9.2.2017 (Fahrrinnenausbau von Unter- und Außenelbe) ergeben sich zahlreiche Hinweise für den Vollzug des Verschlechterungsverbots. Zahlreiche weitere Entscheidungen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit sind ebenso von Interesse (s. Anlage) wie die von der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) erarbeitete (unveröffentlichte) „Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot“.

Diese Materialien sind in den vorliegenden Vollzugshinweisen berücksichtigt.

## **1. Geltungsbereich und allgemeiner Inhalt des Verschlechterungsverbots**

### **1.1 Das Verschlechterungsverbot gilt für die Zulassung einzelner Vorhaben**

Der EuGH hat entschieden, dass das Verschlechterungsverbot unmittelbar für die Zulassung von einzelnen Projekten gilt (Rz. 50). Demnach sind die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet, „die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann“.

- **Das Verschlechterungsverbot ist grundsätzlich bei allen wasserrechtlichen Zulassungen, z.B. bei der Zulassung wasserrechtlicher Benutzungen im Rahmen des § 12 Abs. 1 WHG (i.V.m. § 3 Nr. 10 WHG) und bei der Planfeststellung eines Gewässerausbaus nach § 68 Abs. 3 Nr. 2 WHG anzuwenden.**
- **Das Verschlechterungsverbot ist ein eigenständiger Prüfungsaspekt bei der wasserrechtlichen Zulassung, zusätzlich zu den anderen bundes- und landesrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen. Es ist insbesondere nicht Teil des wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungsermessens nach § 12 Abs. 2 WHG; das Bewirtschaftungsermessen ist - wie bisher auch - als wesentliches wasserrechtliches Instrument zusätzlich auszuüben.**
- **Bei im Wasserrecht ausdrücklich von der Zulassungsbedürftigkeit ausgenommenen Vorhaben und Maßnahmen, die auch sonst keiner Zulassung bedürfen (z.B. Gemein-, Eigentümer- und Anliegergebrauch nach §§ 25, 26 WHG und §§ 22, 25 LWG), kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass sie nach Wertung des Gesetzgebers nicht geeignet sind, Verschlechterungen eines Wasserkörpers herbeizuführen.**

**Das Gleiche gilt in der Regel bei nur anzeigepflichtigen Vorhaben (z.B. erlaubnisfreie Benutzungen des Grundwassers nach § 46 Abs. 1 WHG und § 47 LWG), es sei denn, es sind im konkreten Einzelfall offenkundig Auswirkungen des Vorhabens auf den gesamten Wasserkörper erkennbar.**

Die WRRL und das WHG verlangen nicht, bei der Vorhabenzulassung die kumulierenden Wirkungen anderer Vorhaben („Summationswirkung“) zu berücksichtigen.<sup>1</sup> Aus der in der WRRL angelegten Vorrangstellung der wasserwirtschaftlichen Planung folgt, dass weitere aktuelle und zukünftige (ab-sehbare) Gewässernutzungen in die Ziel- und Maßnahmenplanung im Zuge der Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne ein-zubeziehen sind.<sup>2</sup>

- **Grundsätzlich ist im Zulassungsverfahren für die Frage, ob das beantragte Vorhaben gegen das Verschlechterungsverbot verstößt, nur das beantragte Vorhaben zu beurteilen.**
- **Mögliche Summationseffekte, die sich aus der Kumulation mit anderen im Antrags- oder Planungsstadium befindlichen Vorhaben ergeben können, können ggf. im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens berücksichtigt werden.**

## 1.2 Geltung bei anderen als wasserrechtlichen Zulassungsverfahren

Einige Vorhaben, die Auswirkungen auf Gewässer oder wasserwirtschaftliche Belange haben können, werden in anderen als wasserrechtlichen Verfahren zugelassen und bedürfen keines zusätzlichen wasserrechtlichen Genehmigungsverfahrens (z.B. Anlagenzulassungen nach § 13 BImSchG, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG, § 19 Abs. 1 WHG). Im Rahmen dieser Zulassungen wird auch über wasserrechtliche Belange entschieden.

- **Das Verschlechterungsverbot gilt auch bei Zulassungen in anderen als wasserrechtlichen Verfahren. Die Wasserbehörden werden hier als Träger öffentlicher Belange oder im Rahmen von Einvernehmens- oder Benehmensregelungen (vgl. z.B. § 19 WHG) einbezogen. Es ist ein wasserrechtlicher Fachbeitrag erforderlich, der eine Prüfung des Verschlechterungsverbots einschließt (s. hierzu unter 6.).**

## 1.3 Die Verschlechterung muss sich auf den Wasserkörper beziehen

Im Rahmen der Zulassungsentscheidung ist zu untersuchen, ob ein Vorhaben Auswirkungen auf einen oder mehrere Wasserkörper hat (vgl. Definition des „Gewässerzustands“ in § 3 Nr. 8 WHG: die auf den Wasserkörper bezogenen Gewässereigenschaften).

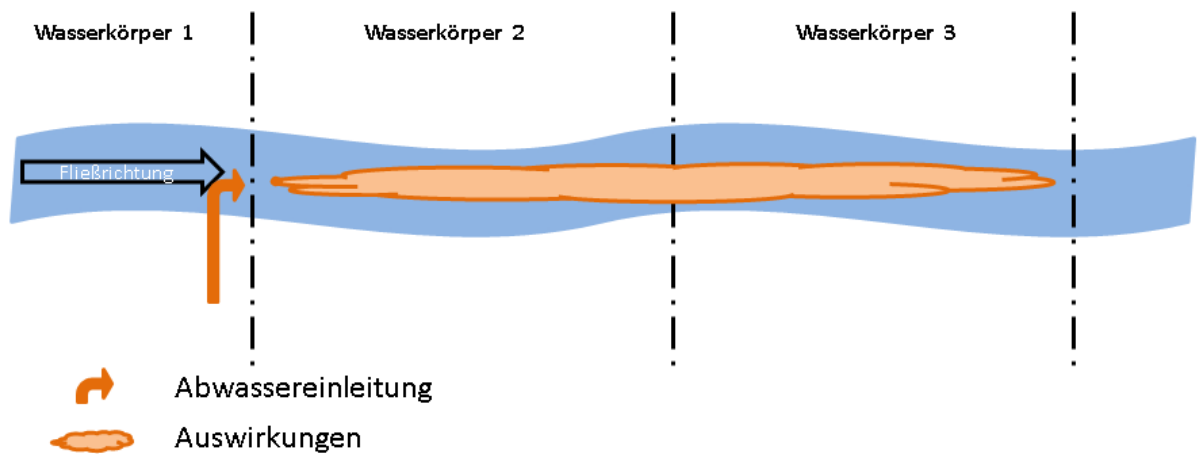
Räumliche Bezugsgröße für die Prüfung der Verschlechterung ist grundsätzlich der Wasserkörper in seiner Gesamtheit. Grundlage der Beurteilung sind die für den Wasserkörper repräsentativen Messstellen. Lokal begrenzte Ver-

---

<sup>1</sup> Anders bei der Verträglichkeitsprüfung nach Habitatschutz: gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG sind „Projekte ... vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie einzeln *oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen* geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen ...“.

<sup>2</sup> Vgl. BVerwG, U.v. 9.2.2017, LS 13 und Rn. 594

änderungen sind daher nicht relevant, solange sie sich nicht auf den gesamten Wasserkörper oder andere Wasserkörper auswirken.<sup>3</sup>



#### Beispiel: Abwassereinleitung und Auswirkung auf Wasserkörper

Sofern sich ein Vorhaben nicht nur in einem Wasserkörper auswirkt, ist das Vorliegen einer Verschlechterung für alle betroffenen Wasserkörper zu prüfen und in der Prognoseentscheidung der Behörde zu berücksichtigen.

- **Maßgebend für die Beurteilung einer Verschlechterung sind jeweils der Wasserkörper und nicht einzelne Gewässerstrecken oder Einleitstellen.**
- **Bei der Frage, ob sich durch das Vorhaben eine Verschlechterung ergibt, müssen ggf. auch mehrere Wasserkörper der Prognose zugrunde gelegt werden (vgl. § 31 Abs. 3 i.V.m. § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG).<sup>4</sup>**

#### 1.4. Geltung für „nicht berichtspflichtige“ Gewässer<sup>5</sup>

Nach § 3 iVm. Anlage 1 Nr. 2 OGewV werden bei der Festlegung von Lage und Grenzen sowie bei der Zuordnung von Oberflächenwasserkörpern zu Kategorien und Typen nur Fließgewässer  $\geq 10 \text{ km}^2$  Einzugsgebietsgröße und Seen nur ab einer Größe von  $\geq 50 \text{ ha}$  ( $0,5 \text{ km}^2$ ) erfasst. Fließgewässer und Seen unterhalb dieser Größen (sog. „nicht berichtspflichtige“ Gewässer) werden dementsprechend nicht berücksichtigt. Das Verschlechterungsverbot bezieht sich allerdings nur auf Verschlechterungen des Wasserkörpers (s. 1.3).

<sup>3</sup> Vgl. BVerwG, U.v. 9.2.2017, LS 8 und Rn. 506

<sup>4</sup> Diese Bestimmungen setzen Art. 4 Abs. 8 WRRL um: „Ein Mitgliedstaat, der die Absätze 3, 4, 5, 6 und 7 zur Anwendung bringt, trägt dafür Sorge, dass dies die **Verwirklichung der Ziele dieser Richtlinie in anderen Wasserkörpern** innerhalb derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließt oder gefährdet und mit den sonstigen gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften vereinbar ist.“

<sup>5</sup> Vgl. BVerwG, U.v. 10.11.2016, Rn. 100 bis 104

- **Das Verschlechterungsverbot gilt auch bei Einwirkungen auf „nicht berichtspflichtige“ Gewässer, sofern sie im Bewirtschaftungsplan einem Wasserkörper zugeordnet sind. Das Gewässer ist dann Teil dieses Wasserkörpers. Verschlechterungen sind bezogen auf diesen Wasserkörper zu beurteilen.**
- **Das Verschlechterungsverbot gilt bei Einwirkungen auf „nicht berichtspflichtige“ Gewässer, die selbst kein Wasserkörper sind und die auch keinem Wasserkörper zugeordnet worden sind, nur insoweit, als es in einem Wasserkörper, in den das Gewässer einmündet oder auf den es einwirkt, zu Auswirkungen führt. Verschlechterungen sind bezogen auf diesen Wasserkörper zu beurteilen.<sup>6</sup>**
- **Im Übrigen gilt das Verschlechterungsverbot bei Einwirkungen auf „nicht berichtspflichtige“ Gewässer nicht. Die Ausübung des Bewirtschaftungsermessens auf diese Gewässer bleibt davon unbenommen.**

1.5 Eine Verschlechterung einzelner Qualitätskomponenten ist entscheidend  
 Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine „Verschlechterung des Zustands“ eines Oberflächenwasserkörpers gegeben ist, beantwortet der EuGH (Rz. 70) (im Hinblick auf den im Ausgangsverfahren relevanten *ökologischen* Zustand bzw. Potential und die dabei führenden *biologischen Qualitätskomponenten*) zweigeteilt:

1. Eine Verschlechterung liegt vor, „sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der Richtlinie *um eine Klasse verschlechtert*, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt.“
  2. „Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt *jede Verschlechterung dieser* Komponente eine ‚Verschlechterung des Zustands‘ eines Oberflächenwasserkörpers dar.“
- **Die Auswirkungen eines Vorhabens auf jede einzelne relevante biologische Qualitätskomponente und deren Einstufung in eine von fünf Zustandsklassen müssen zukünftig prognostisch vom Antragsteller und der Zulassungsbehörde dargelegt und bewertet werden.**
  - **Dabei ist als Bewertungsraum der jeweils betroffene Wasserkörper zugrunde zu legen.**

---

<sup>6</sup> BVerwG, Urteil vom 27.11.2018 (9 A 8.17), Rz. 44 f.: „Das CIS-Dokument [CIS Guidance Document No. 2, S. 13]... schlägt ... vor, kleine Gewässer so zu schützen und zu verbessern, wie dies zum Schutz und zur Verbesserung derjenigen (größeren) Gewässer erforderlich ist, mit denen sie unmittelbar oder mittelbar verbunden sind. Dem Verschlechterungsverbot für Kleingewässer kann mithin auch dadurch entsprochen werden, dass sie so bewirtschaftet werden, dass der festgelegte Oberflächenwasserkörper die Bewirtschaftungsziele erreicht“.

1.6 Maßgeblicher Ausgangszustand für die Beurteilung einer Verschlechterung  
Grundlage für die Beurteilung, ob durch ein Vorhaben eine Verschlechterung eintritt, ist der tatsächlich vorhandene Gewässerzustand zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung über die Zulassung des geplanten Vorhabens.<sup>7</sup> Dabei kommt es grundsätzlich - von Ausnahmefällen kollusiven Zusammenwirkens bei illegalen Einleitungen abgesehen - nicht darauf an, wie dieser Zustand zustande gekommen ist und welche Ursachen etwa vorhandene Schadstoffbelastungen haben.<sup>8</sup> In Bezug auf eine wasserrechtliche Erlaubnis, deren zeitliche Geltung unmittelbar an eine vorhergehende Erlaubnis anschließt, ist auf den chemischen Ist-Zustand unter Berücksichtigung der bisherigen Einleitungen abzustellen.<sup>9</sup>

Dieser Ausgangszustand der Wasserkörper ist in dem jeweils geltenden Bewirtschaftungsplan dokumentiert. Der Bewirtschaftungsplan entfaltet insoweit grundsätzlich Bindungswirkung für die Wasserbehörden und andere Behörden, soweit sie über wasserwirtschaftliche Belange (mit-)entscheiden.

Aktuellere Erkenntnisse sowie fehlende oder lückenhafte Daten, die für die Beurteilung einer Verschlechterung entscheidungserheblich sind, erfordern jedoch ggf. weitere Untersuchungen und/oder eine Neubewertung des Ausgangszustands. „Wenn die in einem Bewirtschaftungsplan dokumentierten Daten aus der Gewässerüberwachung lückenhaft, unzureichend oder veraltet sind, können sie einer Vorhabenzulassung regelmäßig nicht zugrunde gelegt werden, sondern es bedarf weiterer Untersuchungen. ... Falls eine andere Behörde für die Durchführung der Überwachung zuständig ist, hat die Planfeststellungsbehörde grundsätzlich gegenüber der zuständigen Behörde darauf hinzuwirken, dass die Überwachung wie normativ gefordert stattfindet, um ihren Gesetzauftrag zur Prüfung des Verschlechterungsverbots im Rahmen der Vorhabenzulassung ordnungsgemäß erfüllen zu können.“<sup>10</sup>

Zur Verfügbarkeit von Daten und zur Mitwirkungspflicht des Vorhabenträgers siehe unter 6.

- **Maßgeblicher Ausgangszustand ist grundsätzlich der Zustand des Wasserkörpers, wie er zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung im geltenden Bewirtschaftungsplan dokumentiert ist.**
- **Soweit aktuellere Erkenntnisse vorliegen, insbesondere aktuelle Monitoringdaten, die vergleichbar und qualitätsgesichert und für die beantragte Zulassung entscheidungserheblich sind, sind diese heranzuziehen.**
- **Gibt es darüber hinaus konkrete Anhaltspunkte für eine entscheidungserhebliche Veränderung des Zustands gegenüber der Doku-**

---

<sup>7</sup> Ein Referenz- oder historisch einmal vorhandener Gewässerzustand ist nicht zugrundezulegen, vgl. VG Kassel, U. v. 14.07.2015 - 9 C 217/13.T, Rz. 138 - 140 (juris)

<sup>8</sup> BVerwG, Urteil vom 2.11.2017 (7 C 26.15), Rz. 21

<sup>9</sup> BVerwG, Urteil vom 2.11.2017 (7 C 25.15), Rz. 47 ff.

<sup>10</sup> BVerwG - Urteil vom 27.11.2018 (9 A 8.17), Rz. 26 f.

mentation im geltenden Bewirtschaftungsplan, sind ggf. weitere Untersuchungen erforderlich.

- **Fehlende Daten zum Gewässerzustand oder zu Qualitätskomponenten (Oberflächengewässer) bzw. Komponenten (Grundwasser), die für die Beurteilung einer Verschlechterung durch das konkrete Vorhaben entscheidungserheblich sind, sind zu ermitteln.**

#### 1.7 Messbarkeit der Verschlechterung

Die Auswirkungen eines Vorhabens auf einen Wasserkörper können unter Umständen sehr geringfügig sein. Messtechniken und Bewertungsverfahren können z.B. die Existenz eines Stoffes, eine sehr geringe Konzentrationsveränderung (messtechnische Bestimmungsgrenze) oder geringfügige Auswirkungen auf biologische Qualitätskomponenten nicht immer sicher feststellen. Nur messbare bzw. objektiv beobachtbare und nachweisbare Auswirkungen sind jedoch für das Verschlechterungsverbot relevant.

- **Bei der Beurteilung, ob sich aufgrund des geplanten Vorhabens eine Verschlechterung ergeben wird, sind nur solche erwartbaren Veränderungen relevant, die messtechnisch oder sonst methodisch gesichert nachgewiesen werden können.**
- **Ob ein Vorhaben eine Verschlechterung des Zustands eines OWK bewirken kann, beurteilt sich nach dem allgemeinen ordnungsrechtlichen Maßstab der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts. Eine Verschlechterung muss daher nicht ausgeschlossen, aber auch nicht sicher zu erwarten sein.<sup>11</sup>**

#### 1.8 Erheblichkeits- und Irrelevanzschwellen

Der EuGH stellt für das Vorliegen einer Verschlechterung auf den Wechsel der Zustandsklasse einer Qualitätskomponente ab und hat damit implizit eine Schwelle für die Erheblichkeit eingeführt. Eine Auslegung des Verschlechterungsverbots, wonach lediglich solche Beeinträchtigungen eine Verschlechterung darstellen, die im Rahmen einer Interessenabwägung „erheblich“ sind, hat der EuGH ausdrücklich abgelehnt (Rz. 68); derartige Interessenabwägungen seien der Ausnahmeregelung gem. Art. 4 Abs. 7 WRRL (§ 31 Abs. 2 WHG) vorbehalten.

Zu sonstigen Abgrenzungskriterien, insbesondere zu fachlich begründeten Bagatell- bzw. Irrelevanzschwellen oder zu Abschneidekriterien, die Aussagen zur Kausalität unterhalb oder im Grenzbereich der Messbarkeit (vgl. hierzu Ziffer 1.7) zum Gegenstand haben, sowie zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz<sup>12</sup>, trifft der EuGH keine Aussage.

---

<sup>11</sup> Damit unterscheidet sich diese Prognose von dem für das Habitatrecht (FFH-Richtlinie) geltenden besonders strengen Maßstab, wonach jede erhebliche Beeinträchtigung ausgeschlossen sein muss (BVerwG, U.v. 9.2.2017, LS 4 und Rn. 480)

<sup>12</sup> Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist Ausfluss des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 und 28 GG) und unionsrechtlich verankert in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV



- **Die Erheblichkeit nachteiliger Veränderungen bemisst sich danach, ob ein Wechsel der Zustandsklasse bei einer bewertungsrelevanten Qualitätskomponente erfolgt, soweit sich diese nicht bereits in der niedrigsten Zustandsklasse befindet.**
- **Für sonstige, auf Interessenabwägungen beruhenden Erheblichkeitsschwellen besteht kein Raum.**
- **Fachlich bzw. methodisch begründete Bagatell- und Irrelevanzschwellen oder Abschneidekriterien bleiben vor dem Hintergrund des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anwendbar.**<sup>13</sup>

#### 1.9 Kurzzeitige, nicht dauerhafte Verschlechterungen

Verschlechterungen, die so kurzzeitig sind, dass die Annahme einer Verschlechterung unverhältnismäßig wäre, können außer Betracht bleiben, wenn mit Sicherheit davon auszugehen ist, dass sich der bisherige Zustand kurzfristig wieder einstellt. Bei der Beurteilung der Frage, ob z. B. eine Bauphase, die mit kurzzeitigen nachteiligen Veränderungen verbunden ist, eine Verschlechterung darstellt, sind grundsätzlich das gesamte Vorhaben und dessen Auswirkungen nach der Vollendung zu betrachten. Solche nachteiligen Veränderungen, die nach Fertigstellung wieder beseitigt sind (oder bei denen sogar eine Verbesserung eingetreten ist), stellen keine Verschlechterung dar.<sup>14</sup>

- **Verschlechterungen können aus Gründen der Verhältnismäßigkeit außer Betracht bleiben, wenn mit Sicherheit davon auszugehen ist, dass sich der bisherige Zustand kurzfristig wieder einstellt. Für diese Prognoseentscheidung ist eine Einzelfallbetrachtung vorzunehmen, bei der insbesondere der Umfang des Vorhabens, die Dauer der Errichtungsphase und die Auswirkungen auf das Gewässer nach vollständiger Durchführung zu berücksichtigen sind.**
- **Die Regelung des § 31 Abs. 2 WHG (vorübergehende Verschlechterungen) ist abschließend und nur für die dort genannten, nicht vorhabenbezogenen Tatbestände (natürliche Ursachen, höhere Gewalt, Unfälle) anwendbar. Eine analoge Anwendung auf vorhabenbedingte kurzzeitige Verschlechterungen ist nicht zulässig.**

---

<sup>13</sup> Vgl. auch BVerwG, U.v. 10.11.2016, Rn. 108, 109. Das VG Bremen, U. v. 7.2.2019, S. 53 f., führt dazu aus: „Die von der Beklagten vorgenommene Betrachtung der Auswirkungen des Vorhabens nach Intensität, räumlicher Ausbreitung im Verhältnis zum ganzen Wasserkörper, zeitlicher Dauer und des Aspektes des Verlusts von Funktionen im Rahmen des Wasserkörpers stellt keine unzulässigen Relevanzschwellen dar, sondern bezieht sich auf die Tatsachenfrage, ob überhaupt eine Beeinträchtigung der jeweiligen Qualitätskomponenten gegeben ist. Insofern ist eine Einbeziehung der Intensität der Beeinträchtigung nicht zu beanstanden.“

<sup>14</sup> VG Bremen, U. v. 7.2.2019, S. 53: „Dabei erschließt es sich insbesondere, dass es eine Rolle spielt, ob die festgestellten Beeinträchtigungen nur kurzzeitig und lokal wirken. Vor diesem Hintergrund ist es insbesondere nachvollziehbar, dass bei den baubedingten Beeinträchtigungen angesichts der lokalen und zeitlichen Begrenzung keine Verschlechterung bezogen auf den gesamten Oberflächenwasserkörper ... angenommen wurde.“

#### 1.10 Möglichkeit des Ausgleichs einer Verschlechterung

Ein Vorhaben kann zugelassen werden, wenn nachteilige Auswirkungen entweder vermieden oder ausgeglichen werden können, da es in diesen Fällen nicht zu schädlichen Gewässeränderungen kommt. Es kann somit zulässig sein, wenn es zwar für sich genommen den Zustand eines Wasserkörpers verschlechtern würde, aber begleitende Maßnahmen im Rahmen des Vorhabens (vermeidende Maßnahmen, z.B. durch Nebenbestimmungen) oder an anderer Stelle (ausgleichende Maßnahmen), die sich positiv auf den Zustand des/der betroffenen Wasserkörpers auswirken, mit zunehmender Sicherheit dazu führen, dass die Verschlechterung nicht eintritt. Eine Verschlechterung ist dann bereits tatbestandlich ausgeschlossen. Nicht möglich ist der Ausgleich einer Verschlechterung bei einer Qualitätskomponente / einem Stoff durch eine Verbesserung bei einer anderen Qualitätskomponente / einem anderen Stoff.

Kann eine Verschlechterung des Gewässerzustands durch Ausgleich vermieden werden, liegt der Schwerpunkt der weiteren Prüfung auf dem Zielerreichungsgebot.

- **Ein Vorhaben, das für sich genommen den Zustand eines Wasserkörpers verschlechtern würde, verstößt nicht gegen das Verschlechterungsverbot, wenn durch ausgleichende Maßnahmen in der „Gesamtbilanz“ die nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens auf den betroffenen Wasserkörper so ausgeglichen werden, dass**
  - **eine Verschlechterung einer Qualitätskomponente des betroffenen Wasserkörpers um eine Zustandsklasse oder**
  - **jede Verschlechterung einer Qualitätskomponente des betroffenen Wasserkörpers, wenn diese bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet wurde****prognostisch sicher ausgeschlossen werden kann.**
  
- **Eine ausgleichende Maßnahme**
  - **muss zeitgleich mit den nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens erfolgen,**
  - **soll in einem zulassungstechnischen Zusammenhang zum zuzulassenden Vorhaben stehen (d.h. Verknüpfung in der Vorhabenzulassung durch auflösende oder aufschiebende Bedingungen oder ausdrückliche Widerrufsvorbehalte), und**
  - **kann sowohl im örtlichen Zusammenhang mit dem zuzulassenden Vorhaben als auch an anderer Stelle erfolgen, muss sich aber in dem/den betroffenen Wasserkörper/n auswirken.**

## 2. Verschlechterung bei Oberflächengewässern

Der Verschlechterungsbegriff gilt unterschiedslos für alle Oberflächenwasserkörper, also auch für erheblich veränderte im Sinne des § 27 Abs. 2 WHG. Lediglich die Bezugsgröße der Verschlechterungsprüfung ist bei erheblich veränderten Oberflächenwasserkörpern eine andere. Hier ist – anders als bei natürlichen Oberflächenwasserkörpern – nicht auf den ökologischen Zustand, sondern auf das ökologische Potenzial abzustellen.

### 2.1 Verschlechterung des ökologischen Zustands/Potentials

#### 2.1.1 Beim ökologischen Zustand/Potential kommt es entscheidend auf die biologischen Qualitätskomponenten an

Nach § 5 Abs. 4 Satz 1 OGewV ist „maßgebend für die Einstufung des ökologischen Zustands oder des ökologischen Potentials [...] die jeweils schlechteste Bewertung einer der biologischen Qualitätskomponenten.“ Biologische Qualitätskomponenten sind gem. Anlage 3 Nr. 1 OGewV: Phytoplankton, Großalgen oder Angiospermen<sup>15</sup>, Makrophyten/Phytobenthos, Benthische wirbellose Fauna und Fischfauna. Allerdings sind nicht alle biologischen Qualitätskomponenten für alle Wasserkörper relevant.<sup>16</sup>

- **Für die Prüfung des Verschlechterungsverbots kommt es darauf an, ob sich eine der für den betreffenden Wasserkörper relevanten biologischen Qualitätskomponenten klassenrelevant verschlechtert.**
- **Befindet sich die betreffende Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Zustandsklasse, stellt jede weitere nachteilige Veränderung dieser Qualitätskomponente eine Verschlechterung dar.**

##### 2.1.1.1 Die unterstützenden Qualitätskomponenten haben nur eine flankierende Funktion<sup>17</sup>.

Der EuGH hat auf den Zustand der Qualitätskomponenten im Sinne des Anhangs V zur WRRL und damit auch auf das in diesem Anhang geregelte Nachrangverhältnis zwischen den biologischen und den "unterstützenden"

---

<sup>15</sup> Großalgen/Angiospermen sind nur für Übergangs- und Küstengewässer zu überwachen und spielen daher in Rheinland-Pfalz keine Rolle.

<sup>16</sup> Die WRRL verlangt nicht, dass *alle* Qualitätskomponenten an *allen* Wasserkörpern gemessen werden, sondern nur die, die auf die spezifische Belastungssituation am empfindlichsten reagieren; entscheidend für die Auswahl ist die sachgemäße Zuordnung der bekannten Wirkungsbeziehung zwischen den Qualitätskomponenten und den signifikanten Belastungen und Landnutzungsformen (Bestandsaufnahme). Darüber hinaus können solche Qualitätskomponenten von der Beurteilung des ökologischen Zustands eines Oberflächengewässertyps ausgeklammert werden, bei denen aufgrund eines hohen Maßes an natürlicher Veränderlichkeit der Komponente - nicht aber aufgrund saisonaler Veränderungen - die Festlegung von zuverlässigen, typspezifischen Referenzbedingungen nicht möglich ist (vgl. Anhang II Nr. 1.3 vi) der WRRL). Bei der Festlegung der relevanten Qualitätskomponenten besteht somit ein gewisser Ermessensspielraum.

<sup>17</sup> Vgl. zum Folgenden BVerwG, U.v. 9.2.2017, LS 7 sowie Rn. 496 ff.

Qualitätskomponenten (hydromorphologische, chemische und allgemein chemisch-physikalische Qualitätskomponenten) verwiesen.

- Nach § 5 Abs. 4 Satz 2 OGEwV sind hydromorphologische Qualitätskomponenten (Anlage 3 Nr. 2 OGEwV, u.a. Durchgängigkeit) und allgemeine physikalisch-chemische Qualitätskomponenten (Anlage 3 Nr. 3.2 OGEwV) „bei der Bewertung der biologischen Qualitätskomponenten [...] unterstützend heranzuziehen.“
- Die chemischen Qualitätskomponenten (Anlage 3 Nr. 3.1 OGEwV / „flussgebietsspezifische Schadstoffe“ nach Anlage 6 OGEwV) sind bei der Bewertung der biologischen Qualitätskomponenten ebenfalls nur unterstützend heranzuziehen.<sup>18</sup>

Daraus folgt, dass eine negative Veränderung von unterstützenden Qualitätskomponenten (auch solchen in der niedrigsten Klassenstufe) für die Annahme einer Verschlechterung nicht ausreicht. Vielmehr muss die Veränderung zu einer Verschlechterung einer biologischen Qualitätskomponente führen.

➤ **Verschlechterungen der hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten sowie der flussgebietsspezifischen Schadstoffe sind für die Prüfung des Verschlechterungsverbots nur beachtlich, soweit sie**

- 1. sich auf die Einstufung mindestens einer relevanten biologischen Qualitätskomponente klassenrelevant auswirken,<sup>19</sup> oder**
- 2. bei bereits in den schlechten Zustand eingestuften relevanten biologischen Qualitätskomponenten zu deren weiterer Verschlechterung führen.**

2.1.1.2 Die flussgebietsspezifischen Schadstoffe spielen allerdings gemäß § 5 Abs. 5 Satz 2 OGEwV noch eine zusätzliche Rolle, da sie die Einstufung des ökologischen Zustands/Potentials bei Überschreiten bereits einer einzigen Umweltqualitätsnorm (zulässige Höchstkonzentration [ZHK-UQN] oder Jahresdurchschnittswert [JD-UQN]) auf „mäßig“ begrenzen, auch wenn alle biologischen Qualitätskomponenten „gut“ oder „sehr gut“ eingestuft sind.

Im Rahmen des Verschlechterungsverbots muss daher geprüft werden, ob ein in Anlage 6 OGEwV genannter Schadstoff durch die Auswirkungen eines Vorhabens auf der Bewertungsebene „Wasserkörper“ die jeweilige Umweltqualitätsnorm überschreiten wird.

---

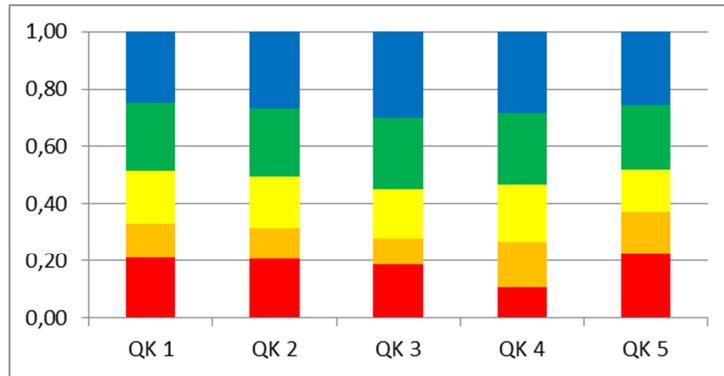
<sup>18</sup> Vgl. die Beschreibung des „mäßigen Zustands“ in den Tabellen 2, 3 und 6 der Anlage 4 OGEwV zu den spezifischen synthetischen und nichtsynthetischen Schadstoffen: „Bedingungen, unter denen die oben für die biologischen Qualitätskomponenten beschriebenen Werte erreicht werden können.“

<sup>19</sup> Nur bei gegebenem „sehr gutem“ Zustand können bereits mehr als nur „sehr geringfügige“ Abweichungen vom Referenzzustand für die hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten zu einer Abstufung führen (vgl. Anlage 4 zur OGEwV, Tabellen 1 und 2 - jeweilige Beschreibung des „sehr guten“ Zustands).

- **Befinden sich alle relevanten biologischen Qualitätskomponenten in der Zustandsklasse „gut“ oder „sehr gut“ (ist also der ökologische Zustand „gut“ oder „sehr gut“), so bedeutet die Überschreitung bereits einer Umweltqualitätsnorm ein Absinken des ökologischen Zustands auf „mäßig“; damit greift das Verschlechterungsverbot.**

## 2.1.2 Bewertung des Zustands der biologischen Qualitätskomponenten und Prognose der Auswirkungen eines Vorhabens

2.1.2.1 Der EuGH geht in Anlehnung an die Vorgaben der WRRL zur Interkalibrierung (vgl. Anhang V Ziffer 1.4.1 ii) und iii) WRRL) davon aus, dass der Zustand jeder biologischen Qualitätskomponente in jedem Wasserkörper anhand einer 5-stufigen Skala (zwischen 0 = schlecht und 1 = sehr gut) eingestuft ist (s. Schaubild). Er betrachtet die Grenzen zwischen den Zustandsklassen als „Grenzwerte“, nach denen die Abgrenzung der Klassengrenzen messtechnisch und juristisch eindeutig möglich sei.<sup>20</sup>



Die Interkalibrierung ist gem. Ziff. 1.4.1 des Anhangs V der WRRL aber auf die Abgrenzung des „sehr guten“ vom „guten“ und des „guten“ vom „mäßigen“ Zustand beschränkt; sie ist im Übrigen auch nicht abgeschlossen.<sup>21</sup> Auf die einzelnen Gewässertypen bezogene „Grenzwerte“ im Sinne des EuGH-Urteils für die Abgrenzung zwischen „mäßig“, „unbefriedigend“ und „schlecht“ liegen derzeit nicht vor.

- **Für die biologischen (und unterstützenden) Qualitätskomponenten kommt es derzeit entscheidend auf eine ausführliche, methodisch nachvollziehbare und schlüssig begründete Einstufung auf der Grundlage vorhandener Daten und Erkenntnisse an.**

<sup>20</sup> Ein „Grenzwert“ im rechtlichen Sinne ist die Festlegung einer auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden messbaren maximal zulässigen schädlichen oder „belästigenden“ Störgröße zur Unterscheidung von „positiv/negativ“ oder „zulässig/unzulässig“ bzw. Abgrenzung entsprechender Bereiche.

<sup>21</sup> Vgl. insbesondere die Erwägungsgründe 11 und 12 des Beschlusses 2013/480/EU der Kommission vom 20. September 2013 zur Festlegung der Werte für die Einstufungen des Überwachungssystems des jeweiligen Mitgliedstaats als Ergebnis der Interkalibrierung gemäß der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/915/EG (ABl. EU Nr. L S. 266 ff.).

- 2.1.2.2 Zur Anwendung des Verschlechterungsverbots im wasserrechtlichen Zulassungsverfahren ist im Rahmen einer Prognose zu prüfen, wie sich das geplante Vorhaben auf die Einstufung der einzelnen biologischen Qualitätskomponenten (Bewertungsrahmen Wasserkörper, vgl. 1.3) auswirken wird. Es mangelt derzeit aber an abgestimmten Bewertungsverfahren etwa für die hydromorphologischen Qualitätskomponenten, sowie auch und gerade an anerkannten Standardmethoden und Fachkonventionen für die Auswirkungsprognose bei der Vorhabenzulassung. Derzeit erfordert daher jede Prüfung des Verschlechterungsverbots eine nicht normativ angeleitete fachgutachterliche Bewertung im Einzelfall.<sup>22</sup> Diese sollte umso ausführlicher ausfallen, je näher die Auswirkungen eines Vorhabens an die Grenze einer Zustandsklasse heranreichen, also zu einem „Klassensprung“ führen könnten.
- **Für die biologischen (und unterstützenden) Qualitätskomponenten kommt es derzeit entscheidend auf eine ausführliche, fachlich untersetzte, methodisch nachvollziehbare und schlüssig begründete Auswirkungsprognose auf der Grundlage vorhandener Daten und Erkenntnisse an.**
  - **Ob ein Vorhaben eine Verschlechterung des Zustands eines OWK bewirken kann, beurteilt sich nach dem allgemeinen ordnungsrechtlichen Maßstab der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts. Eine Verschlechterung muss daher nicht ausgeschlossen, aber auch nicht sicher zu erwarten sein.**<sup>23</sup>

- 2.1.2.3 Die Bewertungssysteme für die biologischen Qualitätskomponenten enthalten eine Reihe von Unsicherheiten, die sich z.B. aus dem hohen Grad an Datenaggregation, den natürlichen Schwankungsbreiten und saisonalen Variabilitäten (z.B. im Vorkommen und der Abundanz von Arten) bei diesen Qualitätskomponenten ergeben. Für die Prognose, ob sich ein Einzelvorhaben auf eine biologische Qualitätskomponente verschlechternd auswirkt, können zur Reduzierung von Unsicherheiten die unterstützenden Qualitätskomponenten (vgl. 2.1.1.2 und 2.1.1.3) als Hilfsgrößen herangezogen werden. Aus dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergibt sich, dass Unsicherheiten nicht zulasten eines Vorhabenträgers gehen können, denn was sich nicht mit Bestimmtheit messen oder ermitteln lässt, kann nicht als Tatsache für eine Untersagung zugrunde gelegt werden.
- **Für die Annahme einer Verschlechterung muss die Grenze zu einer schlechteren Zustandsklasse für eine biologische Qualitätskomponente im betreffenden Wasserkörper *sicher* überschritten sein.**

---

<sup>22</sup> Vgl. BVerwG, U.v. 9.2.2017, Rn. 502

<sup>23</sup> Damit unterscheidet sich diese Prognose von dem für das Habitatrecht (FFH-Richtlinie) geltenden besonders strengen Maßstab, wonach jede erhebliche Beeinträchtigung ausgeschlossen sein muss (BVerwG, U.v. 9.2.2017, LS 4 und Rn. 480)

2.1.2.4 Soweit sich eine biologische Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Zustandsklasse („schlecht“) befindet, ist nach dem EuGH-Urteil jede weitere Verschlechterung untersagt. Dies kann dazu führen, dass bereits geringfügige negative Veränderungen die Versagung einer wasserrechtlichen Zulassung bedingen, während bei Qualitätskomponenten, die sich in einer besseren Zustandsklasse befinden, stärkere negative Veränderungen hingenommen werden können, solange nicht die Grenze zur nächst niedrigeren Zustandsklasse überschritten wird. Dieses aus Bewirtschaftungsaspekten unbefriedigende Ergebnis muss aufgrund der eindeutigen Aussage im Urteil des EuGH allerdings hingenommen werden. Eine Korrektur kann nur über eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG erfolgen.

- **Soweit die Verschlechterung einer biologischen Qualitätskomponente durch physische Gewässereigenschaften bedingt ist, kommt § 31 Abs. 2 WHG für eine Ausnahmezulassung zur Anwendung.**
- **Bei einer durch chemische Gewässereigenschaften bedingten Verschlechterung einer biologischen Qualitätskomponente kann die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung in analoger Anwendung des § 31 Abs. 2 WHG möglich sein (siehe hierzu 4.2.2).**

## 2.2. Verschlechterung des chemischen Zustands<sup>24</sup>

Der EuGH hat sich in seinem Urteil nicht mit der Auslegung des Verschlechterungsverbots in Bezug auf den chemischen Zustand befasst. Jedoch wird der Begriff der Verschlechterung im Urteil auch auf „Stoffe“ im Sinne von Qualitätskomponenten bezogen (Rz. 66). Legt man daher die Maßstäbe des Urteils auch auf den chemischen Zustand an, ergibt sich Folgendes: Für den chemischen Zustand gibt es gemäß § 6 OGEwV nur die beiden Zustandsklassen „gut“ und „nicht gut“. Eine Verschlechterung ist daher anzunehmen, wenn sich durch ein Vorhaben bei einem der in Anlage 8 OGEwV genannten Stoffe auf der Bewertungsebene „Wasserkörper“ der Zustand von „gut“ nach „nicht gut“ ändert (unabhängig davon, ob schon bei einem anderen Stoff der Zustand „nicht gut“ gegeben ist), oder bei einem Stoff, der bereits seine Umweltqualitätsnorm überschreitet (der Zustand also schon „nicht gut“ ist), eine weitere, messtechnisch erfassbare Erhöhung der Stoffkonzentration festzustellen ist.

- **Im Rahmen des Verschlechterungsverbots muss geprüft werden, ob ein Schadstoff nach Anlage 8 OGEwV die jeweilige Umweltqualitätsnorm (zulässige Höchstkonzentration [ZHK-UQN] oder Jahresdurchschnittswert [JD-UQN]) überschreitet (unabhängig davon, ob bereits ein anderer Schadstoff seine Umweltqualitätsnorm überschritten hat) oder - bei bereits überschrittener Umweltqualitätsnorm - sich der Konzentrationswert weiter erhöht.**

---

<sup>24</sup> Die Anwendung der Maßstäbe des EuGH-Urteils auf den chemischen Zustand hat das BVerwG, U.v. 9.2.2017, LS 9 und Rn. 577 ff., grundlegend bejaht.

- **Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung kann in analoger Anwendung des § 31 Abs. 2 WHG möglich sein (siehe hierzu 4.2.2).**

### **3. Verschlechterung des Grundwassers**

Der EuGH hat sich ausschließlich mit der Verschlechterung eines Oberflächengewässers befasst. Für die Beurteilung einer Verschlechterung des Grundwassers lassen sich aus dem Urteil keine unmittelbaren Rückschlüsse ziehen. Allerdings ist auch anzunehmen, dass das gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG für das Grundwasser geltende Verschlechterungsverbot bei der wasserrechtlichen Zulassung von Vorhaben eine deutlich geringere praktische Bedeutung entfaltet, als bei Oberflächengewässern, zumal hier mit dem Trendumkehrgebot (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG / §§ 10 und 11 GrwV) beim chemischen Zustand ein zusätzliches Instrument zur Verhinderung von Verschlechterungen vorhanden ist. Dennoch können die Leitgedanken des Urteils für die Anwendung des Verschlechterungsverbots unter Berücksichtigung der Unterschiede bei der Zustandsbewertung von Grundwasserkörpern und Oberflächenwasserkörpern sowie bei den Bewertungsmethoden herangezogen werden. Dabei sind die folgenden Ausführungen zu Grundwasserkörpern als Empfehlungen zu verstehen, die auf der Grundlage der verallgemeinerbaren Aussagen des EuGH die Besonderheiten von Grundwasserkörpern berücksichtigen.

- **Bei der Prüfung, ob das Verschlechterungsverbot eingehalten wird, sind die Bestimmungen der Grundwasserverordnung (GrwV) zur Beurteilung und Einstufung des chemischen und des mengenmäßigen Zustands heranzuziehen, insbesondere die §§ 5, 6 und 7 GrwV für den chemischen und § 4 GrwV für den mengenmäßigen Zustand.**
- **Der Trend nach § 10 Abs. 1 iVm. § 11 GrwV ist keine bewertungsrelevante Komponente zur Bewertung des (chemischen) Zustands eines Grundwasserkörpers und daher nicht im Rahmen des Verschlechterungsverbots nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG zu prüfen. Das Trendumkehrgebot nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG ist ein weiteres, eigenständiges Bewirtschaftungsziel, dessen Einhaltung neben dem Verschlechterungsverbot und dem Zielerreichungsgebot (§ 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG) zu prüfen ist.**

#### **3.1 Verschlechterung des chemischen Zustands**

Bei der Prüfung einer Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers ist die Auswirkung eines Vorhabens auf jeden einzelnen, für den jeweiligen Grundwasserkörper relevanten Schadstoff nach § 7 Abs. 2, § 5 Abs. 1 oder Abs. 2 in Verbindung mit Anlage 2 GrwV zu prüfen. Diese Verpflichtung dürfte bei wasserrechtlichen Zulassungsentscheidungen für die Erlaubnis einer Einbringung oder Einleitung eines Stoffes durch die



Beachtung des § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG (Besorgnisgrundsatz) regelmäßig abgedeckt sein.

➤ **Eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers liegt vor, sobald mindestens ein Schadstoff den für den jeweiligen Grundwasserkörper maßgeblichen Schwellenwert nach § 7 Abs. 2 GrwV in Verbindung**

- mit § 5 Abs. 1 Satz 1 und Anlage 2 der GrwV,
- mit § 5 Abs. 1 Satz 2 GrwV oder
- mit § 5 Abs. 2 GrwV

**aufgrund eines Vorhabens überschreitet, es sei denn, die Bedingungen**

- nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a) bis c) GrwV oder
- nach § 7 Abs. 3 GrwV

**werden erfüllt.**

**Für Schadstoffe, die den maßgebenden Schwellenwert bereits überschreiten, stellt jede weitere (messbare) Erhöhung der Konzentration eine Verschlechterung dar.<sup>25</sup>**

### 3.2 Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands

Bei der Prüfung einer Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands eines Grundwasserkörpers ist die Auswirkung eines Vorhabens auf jedes der in § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 Buchst. a) bis d) GrwV aufgeführten Kriterien zu prüfen.

➤ **Eine Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands eines Grundwasserkörpers liegt vor, sobald mindestens ein Kriterium nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 Buchst. a) bis d) GrwV nicht (mehr) erfüllt wird. Bei Kriterien, die bereits vor der Maßnahme nicht erfüllt werden, stellt jede weitere negative Veränderung eine Verschlechterung dar.**

## 4. Ausnahme vom Verschlechterungsverbot

### 4.1. Prüfung und Darlegung der Voraussetzungen für eine Ausnahme

Wenn eine Verschlechterung festzustellen bzw. zu prognostizieren ist, kann ein Vorhaben dennoch zugelassen werden, wenn die Voraussetzungen für eine Ausnahme gem. § 31 Abs. 2 oder § 47 Abs. 3 Satz 1 WHG gegeben sind. Die Prüfung erfolgt wegen der unmittelbaren Verknüpfung mit der Zulassungsfähigkeit des Vorhabens implizit bei der Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens; die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Gewährung einer Ausnahme liegt somit bei der Zulassungsbehörde (zur Mitwirkungspflicht des Vorhabenträgers im Rahmen der Antragstellung s. unter 6.).

---

<sup>25</sup> so mittlerweile auch BVerwG, B. v. 25.4.2018, Rz. 49

- **Die Möglichkeit einer Ausnahme prüft die für die Vorhabenzulassung zuständige Behörde von Amts wegen; eine ausdrückliche Antragstellung ist nicht erforderlich.**
- **Eine Prüfung, ob bei Vorliegen einer Verschlechterung eine Ausnahme möglich ist, setzt voraus, dass vorher die Auswirkungen eines Vorhabens auf den Wasserkörper fehlerfrei erfasst und im Sinne des Verschlechterungsverbots bewertet wurden.<sup>26</sup> Es reicht also nicht aus, das Vorliegen einer Verschlechterung dahingestellt zu lassen, wenn die Voraussetzungen einer Ausnahme gegeben sind.**
- **Grundlegend ist dabei, dass die Wasserbehörde den gegebenen Zustand des betroffenen Wasserkörpers, die Auswahl der für die Einstufung des Zustands relevanten Qualitätskomponenten, die Prognose der Auswirkungen des Vorhabens auf diese Qualitätskomponenten, die dabei zugrunde gelegten Bewertungskriterien und Bewertungsmethoden sowie die Erwägungen zur Prüfung der vier Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG nachvollziehbar in ihrer Entscheidung darlegt.**

#### 4.2 Ausnahme bei Oberflächengewässern nach § 31 Abs. 2 WHG

##### 4.2.1 Ausnahme bei Veränderung der physischen Gewässereigenschaften

Die Verschlechterung muss auf einer „neuen Veränderung der *physischen* Gewässereigenschaften“ beruhen (§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG). Damit wird der Begriff der „Gewässereigenschaften“ gem. § 3 Nr. 7 WHG sowie implizit der Begriff der „Wasserbeschaffenheit“ gem. § 3 Nr. 9 WHG in Bezug genommen. Diese Bezugnahme schließt nur „physische“ Gewässereigenschaften ein, betrifft also insbesondere die äußere Erscheinungsform des Gewässers einschließlich seiner hydromorphologischen Struktur und die physikalische Wasserbeschaffenheit, nicht aber die Gewässergüte. Die Veränderung muss auf menschlicher Einwirkung beruhen (natürliche Entwicklungen werden nicht erfasst).

##### 4.2.2 Ausnahme bei Veränderung der chemischen Gewässereigenschaften

Ausnahmen bei Veränderung der chemischen Gewässereigenschaften sind vom Wortlaut des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG nicht erfasst.

- **Die eindeutige Beschränkung des Verweises auf den Begriff „Gewässereigenschaften“ durch das Adjektiv „physisch“ schließt es aus, auch Veränderungen bei chemischen Gewässereigenschaften in den unmittelbaren Anwendungsbereich der Norm einzubeziehen.**

Allerdings erscheint dieses Ergebnis aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht haltbar:

---

<sup>26</sup> vgl. BVerwG, Urteil vom 11.08.2016, Az. 7 A 1.15, Rn. 165

- Verstöße gegen das Verschlechterungsverbot durch gravierende Veränderungen physischer Gewässereigenschaften (z.B. die Kanalisierung eines Gewässers für die Schifffahrt als Gewässerausbau nach § 67 Abs. 2 Satz 1 WHG bzw. § 14 WaStrG) können über die Ausnahmeregelung des § 31 Abs. 2 WHG bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen zugelassen werden.
- Verstöße gegen das Verschlechterungsverbot durch geringe negative Veränderungen bei den chemischen Qualitätskomponenten im Rahmen des ökologischen Zustandes oder bei einzelnen Stoffen im Rahmen des chemischen Zustandes würden dagegen einem ausnahmslosen Verbot unterliegen.

Eine derartige, wasserwirtschaftlich nicht begründbare Ungleichbehandlung weitgehend ähnlicher Sachverhalte erscheint willkürlich, widerspricht dem Gleichheitssatz und ist nicht vereinbar mit dem verfassungs- und unionsrechtlich verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz<sup>3</sup>. Dies gilt vor allem auch mit Blick auf die mit einer wasserrechtlichen Zulassung ggf. verbundene Ausübung berufs-/betriebsbezogener Grundrechte oder die Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Erzeugung regenerativer Energien).

Es ist daher davon auszugehen, dass der europäische und deutsche Gesetzgeber in Kenntnis der aus dem EuGH-Urteil zu entnehmenden stringenten Anwendung des Verschlechterungsverbots auf chemische Qualitätskomponenten bzw. Stoffe auch für Verschlechterungen der chemischen Gewässereigenschaften eine Ausnahmeregelung vorgesehen hätte. Dies rechtfertigt eine analoge Anwendung des § 31 Abs. 2 WHG für diese Fälle.

- **Auch Veränderungen der chemischen Wasserbeschaffenheit, die als Verschlechterung des ökologischen Zustands (chemische Qualitätskomponenten / „flussgebietsspezifische Schadstoffe“ nach Anlage 6 OGeV) oder des chemischen Zustandes (Schadstoffe mit Umweltqualitätsnorm nach Anlage 8 OGeV) zu bewerten sind, sind in analoger Anwendung von § 31 Abs. 2 WHG einer Ausnahmezulassung zugänglich.**

#### 4.3 Ausnahme bei Grundwasser nach § 47 Abs. 3 Satz 1 WHG

Die Ausnahmeregelung des § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG gilt gemäß § 47 Abs. 3 Satz 1 WHG für einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot beim *mengenmäßigen* Zustand (Veränderung des „Grundwasserstandes“, § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG) entsprechend.

- **Bei einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot beim *chemischen* Zustand des Grundwassers sind die Ausführungen unter 4.2.2 zur Ausnahmeregelung beim chemischen Zustand der Oberflächengewässer entsprechend heranzuziehen.**

#### 4.4 Aufnahme der Ausnahme in den Bewirtschaftungsplan

Eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot und die Gründe hierfür sind nach § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 WHG im Zuge der Aktualisierung in den nächsten Bewirtschaftungsplan aufzunehmen. Soweit bereits bei Aufstellung des Bewirtschaftungsplans ein zukünftiges (Groß-)Vorhaben mit anzunehmenden negativen Auswirkungen auf den Gewässerzustand feststeht oder absehbar ist, sollte dies im Bewirtschaftungsplan vorausschauend Berücksichtigung finden.

Die für das Zulassungsverfahren zuständige (Wasser)Behörde unterrichtet die nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 LWG für die Einstufung des Zustands des betroffenen Wasserkörpers (§§ 4 und 5 OGewV) zuständige obere Wasserbehörde über die Absicht der Abweichung vom Verschlechterungsverbot und stimmt diese mit ihr und soweit erforderlich mit dem LfU ab.

### 5. Das Zielerreichungsgebot nach den §§ 27 und 47 WHG<sup>27</sup>

Auch das Zielerreichungsgebot<sup>28</sup> gilt nach der Rechtsprechung des EuGH unmittelbar für die Zulassung einzelner Vorhaben. Demnach sind die Mitgliedstaaten auch verpflichtet, „die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet“.

5.1 Das Zielerreichungsgebot ist vor allem durch die wasserwirtschaftliche Planung, d.h. durch die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zu verwirklichen. Aus der WRRL und dem WHG ergibt sich eine Vorrangstellung der wasserwirtschaftlichen Planung, sodass aufgrund der Behördenverbindlichkeit von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm (vgl. § 85 Abs. 4 LWG) Folgendes gilt:

- **die Zulassungsbehörden sind bei der Vorhabenzulassung hinsichtlich der zu erreichenden Bewirtschaftungsziele (inhaltlich und zeitlich) an die Festlegungen des Bewirtschaftungsplans gebunden, und**
- **sie haben bei der Vorhabenzulassung grundsätzlich nicht zu prüfen, ob die im Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG vorgesehenen Maßnahmen zur Zielerreichung geeignet und ausreichend sind.**

5.2 Gemäß dem Zielerreichungsgebot sind Gewässer so zu bewirtschaften, dass ein guter Zustand erhalten oder erreicht werden kann. Die Zulassung eines

---

<sup>27</sup> Vgl. zum Folgenden BVerwG, U.v. 9.2.2017, LS 10 und 11 sowie Rn. 581 bis 586

<sup>28</sup> Das Zielerreichungsgebot wird vielfach als „Verbesserungsgebot“ bezeichnet. Dieser Begriff suggeriert jedoch, dass mit der Zulassung eines Vorhabens auch eine „Verbesserung“ des Gewässers bzw. Wasserkörpers verbunden sein müsste, was jedoch nicht der Fall ist.

Vorhabens ist (vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme) demgemäß zu versagen, wenn es die Erreichung eines guten Zustands bzw. des nach dem geltenden Bewirtschaftungsplan zu erreichenden Zustands (ggf. auch weniger strenge Umweltziele) zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen bzw. durch den geltenden Bewirtschaftungsplan konkretisierten Zeitpunkt gefährdet. Es reicht weder aus, dass das Bewirtschaftungsziel *möglicherweise* nicht fristgerecht erreicht wird, noch muss die Zielverfehlung *gewiss* sein.

Im Unterschied zum Verschlechterungsverbot, bei dem eine Verschlechterung bereits ausgeschlossen werden kann, wenn nachteilige Veränderungen des Gewässerzustands gegenüber dem Ist-Zustand nicht zu erwarten sind, kann die Zielerreichung auch gefährdet sein, wenn z.B. bei einer Abwassereinleitung zwar der bisherige Schadstoffeintrag (aufgrund einer neuen, strengeren Zulassung) reduziert, die Erreichung des Bewirtschaftungsziels für den Schadstoff (UQN) aber dennoch gefährdet wird.

Zur Prüfung des Zielerreichungsgebotes wird regelmäßig eine weitere Konkretisierung der Zielerreichung erforderlich sein. So sind z.B. bei Abwassereinleitungen Angaben zur tatsächlichen Schadstoffkonzentration im Gewässer im Zeitpunkt der Erlaubniserteilung (bzw. des Geltungsbeginns der Erlaubnis) und eine Prognose über den Zeitpunkt erforderlich, zu dem mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die UQN für den betreffenden Schadstoff eingehalten werden kann.

- **Die Prüfung des Zielerreichungsgebotes erfordert regelmäßig eine gegenüber dem Bewirtschaftungsplan weitere Konkretisierung der Zielerreichung bezogen auf die relevanten Qualitätskomponenten bzw. Schadstoffe.**
- **Für einen Verstoß gegen das Zielerreichungsgebot ist maßgeblich, ob die Folgewirkungen des Vorhabens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit faktisch zu einer Vereitelung der Bewirtschaftungsziele führen.**

## 6. Fachbeitrag Wasserrahmenrichtlinie

### 6.1 Antragsunterlagen

Der Vorhabenträger ist im Rahmen der Mitwirkung im Antragsverfahren verpflichtet (vgl. z.B. § 16 UVPG oder § 3 Abs. 2 Nr. 2 IZÜV), die Unterlagen beizubringen, die seinen Antrag begründen.

- **Bei Vorhaben, bei denen nicht nur unwesentliche Einwirkungen auf Gewässer bzw. das Grundwasser zu erwarten sind, müssen die Antragsunterlagen Ausführungen zur Bewertung des Wasserkörpers sowie zu den Fragen des Verschlechterungsverbots, des Zielerreichungsgebotes und möglicher Ausnahmen enthalten (Fachbeitrag Wasserrahmenrichtlinie).**

- **Inhalt, Prüfungsumfang und Detailtiefe des Fachbeitrags sollten frühzeitig (z.B. im Scoping-Termin) mit der Zulassungsbehörde abgestimmt werden.**

## 6.2 Inhalt des Fachbeitrags Wasserrahmenrichtlinie

Der Fachbeitrag muss mindestens die folgenden Angaben enthalten:

- **Beschreibung der betroffenen Wasserkörper, deren Gewässerzustand (Ausgangszustand bzgl. der relevanten (Qualitäts-) Komponenten) und Bewirtschaftungsziele;**
- **Beschreibung der gewässerbezogenen Einwirkungen des Vorhabens auf relevante (Qualitäts-)Komponenten des ökologischen bzw. mengenmäßigen sowie des chemischen Zustands;**
- **Prognose der Auswirkungen des Vorhabens und Bewertung i.S. des Verschlechterungsverbots bzw. des Zielerreichungsgebots sowie Darlegung der angewandten Methodik;**
- **soweit erforderlich Ausführungen zu den Voraussetzungen für eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG.**

## 6.3 Informationen des geltenden Bewirtschaftungsplans zum Gewässerzustand

Grundsätzlich sind die Angaben des geltenden Bewirtschaftungsplans zum Gewässerzustand in dem bzw. den maßgeblichen Wasserkörper(n) (vgl. 1.6) heranzuziehen.

- **Aus dem Bewirtschaftungsplan ergeben sich die Einteilung der Wasserkörper sowie die für den ökologischen Zustand relevanten Qualitätskomponenten (s. unter „[www.wrrl-rlp.de](http://www.wrrl-rlp.de)“).**
- **Über den aktuellen Zustand eines Wasserkörpers geben die Wasserkörper-Steckbriefe (insbesondere im Abschnitt „Monitoring und Bewertung“) Auskunft. Sie sind der EU-Kommission im Zuge der Berichterstattung übermittelt und als sog. „BfG-Steckbriefe“ auch der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt worden<sup>29</sup>. Diese Steckbriefe können aufgerufen werden unter: [www.wrrl.rlp.de](http://www.wrrl.rlp.de) → Karten (2016-2021) → Maßnahmenprogramm → Doppelklick auf den gewünschten Wasserkörper in der Karte.**

## 6.4 Berücksichtigung und Beschaffung aktuellerer Informationen

Über die Angaben im Bewirtschaftungsplan hinaus können bzw. ggf. müssen (vgl. 1.6) aktuellere Informationen herangezogen werden. Insbesondere

- Hintergrunddokumente für die Erstellung des Bewirtschaftungsplans,
- aktuellere Daten aus den behördlichen Monitoring-Programmen, und
- Kenntnisse der Behörde im Rahmen der Bewirtschaftung des betroffenen Wasserkörpers (z.B. auslaufende Einleiterlaubnisse, Änderungen im Ein-

---

<sup>29</sup> Die Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG) betreibt für die LAWA das Informationsportal „WasserBLICK“, über das auch die elektronische Berichterstattung an die EU-Kommission erfolgt.

leitverhalten, Abschluss von Maßnahmen des Gewässerausbaus, neue Einleitungen und sonstige Gewässerbenutzungen) können solche Informationen enthalten.

- **Ob es neuere Erkenntnisse hinsichtlich des Gewässerzustandes gibt, sollte die für die Vorhabenzulassung zuständige Behörde bei der für die Bewirtschaftungsplanung zuständigen SGD und ggf. beim LfU als wasserwirtschaftliche Fachbehörden nach §§ 21 und 93 LWG abfragen.**
- **Soweit darüber hinaus Untersuchungen über den Gewässerzustand in Bezug auf die beantragte Benutzung erforderlich sein sollten, obliegt es dem Vorhabenträger, die zur Beurteilung der Zulassungsfähigkeit seines Vorhabens erforderlichen Daten und Nachweise im Rahmen der Erstellung der Antragsunterlagen vollständig vorzulegen. Dazu gehören auch Angaben, die zur Beurteilung möglicher Ausnahmetatbestände (§§ 31 Abs. 2 bzw. 47 Abs. 3 Satz 1 WHG) erforderlich sind.**
- **Zulassungsbehörde und Antragsteller sollten sich abschließend über die zugrunde zu legenden Daten im Vorfeld der Antragstellung verständigen.**

#### 6.5 Prüfung durch die Zulassungsbehörde

Die Zulassungsbehörde muss das Verschlechterungsverbot bzw. Zielerreichungsgebot gewässerkörperbezogen selbst prüfen und diese Prüfung und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse dokumentieren. Prüfung und Dokumentation können jedoch in einfach gelagerten Fällen (z.B. bei der Straßenentwässerung) knapp ausfallen, z.B. auch wenn ein standardisiertes Vorgehen nach den Regeln der Technik geplant ist.<sup>30</sup> Die Dokumentation sollte - auf der Grundlage des vom Vorhabenträger erstellten Fachbeitrags WRRL - angesichts des Detaillierungsgrades der zugrunde zu legenden Fakten und Methoden sowie der Komplexität der zu treffenden Einstufungen und Prognosen in einem eigenen Abschnitt „Fachprüfung WRRL“ erfolgen.

- **Die Zulassungsbehörde muss auf der Grundlage des Fachbeitrags WRRL den zugrunde zu legenden Ausgangszustand, das Verschlechterungsverbot, das Zielerreichungsgebot und ggf. Ausnahmen hiervon selber prüfen und dies in den Verfahrensunterlagen dokumentieren.**

---

<sup>30</sup> vgl. BVerwG, B. v. 25.4.2018, Rz. 36

## Rechtsprechungsverzeichnis

### 1. Entscheidungen NACH dem Urteil des EuGH vom 1.07.2015

#### Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs

- EuGH, Urteil vom 04.05.2016, Az. C 346/14 (Schwarze Sulm)
- EuGH, Urteil vom 01.07.2015, Az. C 461/13 (Weservertiefung)

#### Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

- BVerwG, Urteil vom 27.11.2018, Az.: 9 A 8.17  
(Nord-West-Umfahrung Hamburg / A 7 bis B 206 und Autobahnkreuz A 7/A 20)
- BVerwG, Beschluss von 25.4.2018, Az.: 9 A 16.16  
(Vorlagebeschluss an EuGH / Autobahnzubringer Ummeln)
- BVerwG, Urteile vom 2.11.2017, Az. 7 C 25.15 und 7 C 26.15  
(Kraftwerk Staudinger)
- BVerwG, Urteil vom 9.2.2017, Az. 7 A 2.15  
(Fahrrinnenausbau von Unter- und Außenelbe)
- BVerwG, Urteil vom 10.11.2016, Az. 9 A 18.15  
(Nordwest-Umfahrung Hamburg / Elbunterquerung A 20 -  
Abschnitt Niedersachsen)
- BVerwG, Urteil vom 11.08.2016, Az. 7 A 1.15 (Weservertiefung)
- BVerwG, Urteil vom 28.04.2016, Az. 9 A 9.15  
(Nordwest-Umfahrung Hamburg / Elbunterquerung A 20 -  
Abschnitt Schleswig-Holstein)

#### Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe u.a.

- VG Bremen, Urteil vom 7.2.2019, Az.: 5 K 2621-15  
(Offshore - Terminal (OTB) Bremerhaven)
- OVG Koblenz, Urteil vom 8.11.2017, Az. 1 A 11653/16  
(Wasserkraftanlage Bad Ems/Lahn)
- VGH München, Beschluss vom 06.09.2016, Az. 8 CS 15.2510  
(Ramsauer Ache)
- OVG Lüneburg, Urteil vom 22.04.2016, Az. 7 KS 27/15  
(Ortsumgehung Celle)
- VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.12.2015, Az. 3 S 2158/14  
(Umnutzung einer Wasserkraftanlage unter dem Aspekt Mindestwasserführung)
- VGH Kassel, Urteile vom 14.07.2015, Az. 9 C 217/13.T, 9 C 1018/12.T  
(Kraftwerk Staudinger)

### 2. Entscheidungen VOR dem Urteil des EuGH vom 1.07.2015

#### Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

- BVerwG, Vorlagebeschluss vom 11.07.2013, Az. 7 A 20/11  
(Weservertiefung)

#### Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe

- OVG Hamburg, Urteil vom 18.01.2013, Az. 5 E 11/08  
(Kraftwerk Moorburg)
- OVG Bremen, Urteil vom 04.06.2009, Az. 1 A 9/09  
(Errichtung einer Wasserkraftanlage an einer vorhandenen Staustufe)



#### Entscheidungen der Verwaltungsgerichte

- VG Koblenz, Urteil vom 02.07.2013, Az. 1 K 1158/12.KO  
(Planfeststellungsbeschluss für eine Wasserkraftanlage)
- VG Aachen, Urteil vom 15.02.2013, Az. 7 K 1970/09  
(Wasserrechtliche Bewilligung für eine Wasserkraftanlage)
- VG Cottbus, Urteil vom 23.10.2012, Az. 4 K 321/10  
(Tagebau Welzow-Süd)